

광 주 고 등 법 원

제 1 특 별 부

판 결

사 건	2006누1417 영광군생활쓰레기종합처리장입지의결정·고시처분 무효확인등
원고, 항소인	400명 원고들 소송대리인 법무법인 창조 담당변호사 박오순
피고, 피항소인	영광군수 피고 소송대리인 변호사 국중돈
제1심 판결	광주지방법원 2006. 4. 20. 선고 2005구합296 판결
변 론 종 결	2007. 6. 28.
판 결 선 고	2007. 7. 26.

주 문

1. 원고들의 항소를 모두 기각한다.
2. 항소비용은 원고들이 부담한다.

청구취지 및 항소취지

제1심 판결을 취소한다. 피고가 2002. 12. 4. 영광군 고시 제2002-56호로 한 영광군 생활쓰레기 종합처리장 입지 결정·고시처분이 무효임을 확인한다.

이 유

1. 이 사건 처분의 경위

가. 피고는 관내에 영광군 생활쓰레기 종합처리장(아래에서는 '이 사건 폐기물처리시설'이라고 한다)을 설치하기 위하여 1999. 6. 11. 영광군 폐기물처리시설 입지선정계획을 결정·공고한 후 1999. 11. 23.과 2000. 8. 29. 2회에 걸쳐 입지후보지를 공모하였는데, 그 결과 전남 영광군 대마면 남산리, 같은 군 홍농읍 성산리, 같은 군 군남면 대덕리, 같은 군 염산면 야월리 등 4곳이 입지후보지로 결정되었다.

나. 피고는 1999. 9. 7. 영광군의회 의원 2인, 영광군 소속 공무원 2인, 영광군의회 선정 주민대표 3인, 피고가 선정한 전문가 2인, 주민대표 3인이 선정한 전문가 2인 등 총 11인으로 구성된 영광군 폐기물처리시설 입지선정위원회(아래에서는 '이 사건 입지선정위원회'라고 한다)를 구성하였는데, 이 사건 입지선정위원회는 위 4곳의 입지후보지에 대한 타당성조사를 통하여 군남면 대덕리를 1순위 후보지로, 홍농읍 성산리와 대마면 남산리를 2순위 후보지로, 염산면 야월리를 3순위 후보지로 각 결정하고 2001. 1. 31. 군남면 대덕리를 이 사건 폐기물처리시설의 입지로 선정하였다. 그런데 군남면 대덕리 주민들이 후보지 신청을 철회하자 이 사건 입지선정위원회는 대마면 남산리와 공동 2위를 차지한 홍농읍 성산리 주민들의 신청(아래에서는 '이 사건 신청'이라고 한다)을 받아들여 2002. 11. 22. 홍농읍 성산리 산 2-1외 42필지 212,596㎡(아래에서는 '이 사건 성산리 토지들'이라고 한다)를 이 사건 폐기물처리시설의 최종입지로 결정하였다.

다. 이에 따라 피고는 2002. 12. 4. 영광군 고시 제2002-56호로 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(아래에서는 '폐촉법'이라고 한다) 제10조의 규정에 의하여 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설 입지로 결정·고시(아래에서는 '이 사건 입지선정 처분'이라고 한다)하였다.

라. 이후 피고는 2004. 9. 23. 전라남도지사에게 이 사건 폐기물처리시설 설치계획 승인신청을 하였고, 전라남도지사는 2004. 10. 7. 위 신청을 승인하였으며 그 처분의 내용은 다음과 같다.

- 명칭 : 영광군 생활쓰레기 종합처리장 조성사업
- 시행자 : 영광군수
- 위치 : 영광군 홍농읍 성산리 산 2-1 일원
- 부지면적 200,429.49㎡, 매립면적 45,115㎡, 매립용량 523,696㎡
- 매립방법 : 준호기성 위생매립(Cell 방식)
- 침출수처리 : 1차 처리후 하수종말처리장으로 이송처리

마. 원고들은 이 사건 폐기물처리시설 입지인 이 사건 성산리 토지들로부터 2km 이내에 거주하는 주민들이다.

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고들의 주장

원고들은 이 사건 입지선정 처분에는 다음과 같은 중대하고 명백한 위법사유가 존재하므로 이 사건 입지선정 처분은 당연 무효라고 주장한다.

(1) 폐촉법은 환경상 영향을 받게 되는 간접영향지역을 매립시설의 경우 부지경계로부터 2km 이내로 규정하고 있고, 폐촉법 시행령에서도 입지타당성 조사를 신청지역

에 한하여 실시할 수 있는데 그 경우도 부지경계선으로부터 2km 이내로 제한하는 규정을 두고 있다. 위 규정들에 따르면, 이 사건 폐기물처리시설의 입지후보지 유치신청자격도 입지후보지로부터 2km 이내에 거주하는 주민으로 정하여야 함에도 불구하고, 피고는 이 사건 폐기물처리시설의 입지후보지를 공모함에 있어 그 응모자격을 '입지후보지로부터 1km 이내에 거주하는 마을 세대주의 10%의 동의를 받거나 해당 지역 내 이장단의 동의를 얻은 개인, 기관, 단체, 문중, 마을대표'로 정하였으므로, 피고의 위 입지후보지 공모는 위법하다. 가사 위 응모자격규정이 적법하다 하더라도 이 사건 성산리 토지들을 입지후보지로 신청함에 있어서는 이 사건 성산리 토지들로부터 1km 이내에 위치한 흥농읍 성산 3, 4리의 주민 369세대의 10%인 37세대 이상의 동의를 얻어야 하는데 성산 3, 4리 주민들의 입지후보지 신청서에 동의한 것으로 기재되어있는 주민 41세대 중 17세대의 동의서는 이 사건 신청 대표자인 000가 임의보관 중이던 그들의 인장을 날인하여 위조한 것으로서 실제 신청 세대는 마을세대수의 10%에 미달하는 24세대에 불과하여 이 사건 신청은 응모자격을 구비하지 못하여 위법하다. 따라서 이러한 위법한 이 사건 신청을 전제로 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설 입지로 결정한 이 사건 입지선정 처분은 위법하다. 더욱이 피고가 폐기물처리시설의 입지를 선정하고자 할 경우에는 폐촉법 및 관련 법령에 따라 입지타당성 조사계획을 영광군의 공보 및 1개 이상의 지방일간신문에 공고하여야 하고 입지선정위원회는 입지에 대한 타당성 조사를 하여야 하며 그 조사과정 및 결과를 해당 지역의 주민들에게 공개하여야 함에도 피고가 이 사건 입지선정처분을 함에 있어 입지타당성 조사를 실시하지 않았을 뿐만 아니라 공고 및 공개절차를 거치지 아니한 위법이 있다.

(2) 또한 피고가 이 사건 입지선정 처분을 함에 있어서 이 사건 성산리 토지들의

경계로부터 2km 이내에 위치한 인접 고창군과 이 사건 폐기물처리시설의 입지 결정에 대하여 실질적인 협의를 거치지 아니하였으므로, 이 사건 입지선정 처분은 폐촉법 제9조 제7항 규정을 위반하여 위법하다.

나. 판 단

(1) 입지후보지 공모 및 신청상 하자 등 주장에 대한 판단

(가) 먼저 입지후보지 신청자격 공모의 폐촉법 위반 주장에 관하여 본다.

폐촉법 제17조 및 폐촉법 시행령 제20조는 폐기물처리시설의 설치로 인하여 환경상 영향을 받는 간접영향지역을 입지경계로부터 2km 이내로 규정하고 있을 뿐 폐기물처리시설의 입지선정과 관련한 입지후보지의 신청자격에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하므로, 폐기물처리시설의 입지후보지의 신청자격을 정하는 것은 지방자치단체의 재량에 속한다 할 것이다.

따라서 피고가 이 사건 폐기물처리시설의 입지후보지 응모자격을 '입지후보지로부터 1km 이내에 있는 마을세대주'로 제한하였다고 하여 피고의 이러한 조치가 폐촉법 및 폐촉법 시행령에 위반하여 위법하다고는 할 수 없으므로, 원고의 위 주장은 이유 없다.

(나) 다음으로 입지후보지 신청의 하자 주장에 관하여 본다.

① 피고는 2000. 8. 29. 영광군공고 제2006-166호로 이 사건 폐기물처리시설의 입지후보지 추가공모를 하면서 입지후보지 응모자격을 '후보지로부터 1km 이내에 있는 마을 세대주 10% 이상의 동의를 받거나 해당지역 내 이장단의 동의를 얻은 개인, 기관, 단체, 문중, 마을대표 등(단 1km 이내에 마을이 없는 경우에는 가장 가까운 마을을 적용)'으로 정한 사실, ② 이 사건 성산리 토지들을 기준으로 1km 이내에 있는 마을은

홍농읍 성산 3, 4리이고, 그 마을 세대주는 2000. 12. 당시 합계 369세대인 사실, ③ 홍농읍 성산 3리 이장 000와 성산 4리 이장 000는 홍농읍 성산 3, 4리에 이 사건 폐기물처리시설을 유치하기로 하고 홍농읍 성산 3, 4리 마을 주민들 중 41세대의 동의를 얻어 000가 신청인 대표자로서 2000. 10. 13. 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설의 입지후보지로 신청한 사실, ④ 이후 군남면 대덕리 주민들이 2001. 2.경 후보지 신청을 철회하자 홍농읍 성산 1리 내지 5리 이장단과 주민들 287명은 2001. 3. 27. 홍농읍 성산리를 이 사건 폐기물처리시설의 입지로 선정하는데 적극 동의한다는 취지의 건의서 및 동의서를 제출하였는데, 이들 주민들 중에는 이 사건 신청에 동의한 것으로 되어있는 주민 41세대 중 37세대가 포함되어 있고 특히 위 37세대 중에는 이 사건 신청에 동의한 적이 없다는 취지의 사실확인서를 작성하여 준 17세대 전부가 포함되어 있는 사실을 인정할 수 있다.

위 인정사실에 의하면, 000는 피고가 공고한 이 사건 폐기물처리시설 입지후보지 응모요건에 따라 홍농읍 성산 3, 4리에 거주하고 있는 세대주 중 10% 이상에 해당하는 41세대의 동의를 얻어 이 사건 신청을 하였으므로 이 사건 신청은 응모자격요건을 충족하였다 할 것이다. 설령 원고들의 주장과 같이 이 사건 신청에 동의한 것으로 되어 있는 주민 41세대 중 17세대가 이 사건 신청 당시 이에 동의한 바 없다고 하더라도 군남면 대덕리 주민들이 후보지 신청을 철회한 이후 이 사건 입지선정 처분이 내려지기 전에 위 17세대 역시 2001. 3. 27.자 건의서 및 동의서에서 이 사건 성산리 토지들이 이 사건 폐기물처리시설의 입지로 선정되는데 적극 동의한다는 취지를 표명함으로써 이 사건 신청의 하자는 치유되었다 할 것이다(또한 000가 이 사건 신청을 위하여 생활쓰레기 종합처리장 후보지 신청서에 동의한 것으로 기재되어 있는 주민 41세대 중

17세대의 서명날인을 위조하여 이 사건 신청을 하였다 하더라도 피고로서는 그러한 사정을 쉽사리 알 수 없었던 것으로 보이고, 위 17세대가 피고에게 이 사건 신청 이후 이 사건 입지선정 처분시까지 위 신청서의 위조를 이유로 이 사건 신청이 위법하여 무효라고 항의한 바도 없으며, 피고가 입지후보지 공모자격을 입지후보지로부터 1km 이내에 거주하는 마을세대주의 10% 이상 동의를 받은 개인 등으로 정한 것은 피고가 가능한 한 주민의 여론을 수렴하여 입지를 선정하기 위한 것으로 보이는 점을 고려하면, 이 사건 신청에 위와 같은 하자가 있다 하더라도 그러한 하자가 이 사건 입지선정 처분의 취소사유로 됨은 별론으로 하고 이 사건 입지선정 처분을 무효로 만드는 중대·명백한 하자가 된다고까지 볼 수는 없다. 덧붙여 해당지역 내 이장단의 동의를 얻은 000가 대표자로서 이 사건 신청을 한 점으로 보아도 이 사건 신청은 이 사건 폐기물처리시설 입지선정에 대한 응모자격요건을 충족하였다 할 것이다. 따라서 위 부분 주장도 이유 없다.

(다) 마지막으로 입지타당성 조사 미실시 및 공개, 공고절차 미이행 주장에 관하여 본다.

폐촉법 제9조 제4항은 입지선정위원회가 입지를 선정하고자 하는 경우에는 미리 대통령령이 정하는 전문연구기관으로 하여금 입지 후보지에 대한 타당성을 조사하도록 하여 그 결과를 참작하여야 하되 다만, 입지선정위원회는 전문연구기관에 의한 입지후보지 타당성조사가 필요하지 아니하다고 인정하는 경우에는 이를 생략하거나 관계전문가의 검토의견서로 대체할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제6항은 입지선정위원회는 입지에 대한 타당성 조사의 조사과정 및 결과를 해당 지역의 주민에게 공개하여야 하고, 이 경우 폐기물처리시설설치기관은 공개에 필요한 지원을 하여야 한다고

규정하고 있다.

살피건대, 이 사건 입지선정위원회는 2000. 4. 24. 제3차 회의를 개최하여 전문 연구기관으로 하여금 입지후보지에 대한 타당성을 조사하는 대신에 입지선정위원인 관계전문가(4인)의 검토의견서로 타당성 조사를 대체하기로 결정하였고 이에 따라 입지선정위원 관계전문가는 2000. 12.경 '영광군 폐기물처리시설 후보지 타당성 검토보고서'를 작성·제출한 사실, 이어 피고는 2001. 2. 1. 전남일보, 주간 영광신문 및 영광군군보에 '영광군 생활쓰레기 종합처리장 후보지 타당성 조사결과개요'를 각 공고한 사실을 인정할 수 있어 이 사건 입지선정 처분을 위한 입지타당성 조사나 공개·공고절차에 어떠한 위법이 있다고 할 수 없으므로, 원고의 위 주장 역시 받아들일 수 없다.

(2) 인접 고창군과의 실질적 미협의 주장에 대한 판단

폐촉법 제9조 제7항에 의하면 입지선정위원회는 입지를 선정함에 있어 선정하고자 하는 입지가 다른 지방자치단체의 경계로부터 당해 시설 부지의 경계까지의 거리가 2킬로미터 이내인 경우에는 입지를 선정하기 전에 폐기물처리시설설치기관으로 하여금 입지후보지에 대한 타당성조사결과와 당해 부지를 입지로 선정하고자 하는 사유 등에 관한 자료를 첨부하여 당해 지방자치단체의 장과 협의하도록 요청하여야 하고, 이 경우 폐기물처리시설설치기관은 인접 지방자치단체의 장과의 협의를 이루어지지 아니하는 때에는 환경분쟁조정법에 의한 중앙환경분쟁조정위원회에 조정을 신청하여야 한다고 규정하고 있다.

살피건대, ① 피고가 2001. 4. 10. 고창군수에게 이 사건 폐기물처리시설 후보지 타당성 조사결과 보고서 및 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설 입지로 선정하고자 하는 사유서를 첨부하여 협의를 요청한 사실, ② 이에 고창군수가 2001. 4.

28. 피고에게 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설의 입지로 선정하는 것에 대하여 부동의한다는 회신을 보내오자, 피고가 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설의 후보지로 선정하여 2001. 6. 11. 중앙환경분쟁위원회에 조정을 신청한 사실, ③ 중앙환경분쟁조정위원회는 2001. 7. 24. 피고에게 당사자가 부당한 목적으로 조정을 신청한 것으로 인정하여 조정을 하지 않기로 결정하면서 이 사건 성산리 토지들에 대하여 전문기관에 의뢰하여 입지타당성 조사를 실시하고 고창군수와 협의를 거친 후에 다시 조정을 신청할 수 있다는 취지로 회신한 사실, ④ 이에 따라 피고는 이 사건 성산리 토지들에 대하여 조선대학교 환경연구소에 입지타당성 및 환경성 조사를 의뢰하여 그 결과를 토대로 2002. 1. 14. 다시 고창군수에게 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설의 입지로 선정하는 것에 대하여 협의를 하였으나 고창군수가 2002. 2. 23. 피고에게 협의불가 통보를 한 사실, ⑤ 이후 피고는 2002. 3. 8. 중앙환경분쟁조정위원회에 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설의 입지로 선정하는 것과 관련하여 2차로 조정신청을 하였고, 중앙환경분쟁조정위원회는 2002. 9. 19. 조정안을 제시하여 피고와 고창군수에게 조정안의 수락을 권고하였는데 피고는 조정안의 일부를 수락한 반면 고창군수는 조정안 전체에 대하여 수락을 거절함으로써 양자간의 조정은 2002. 10. 28. 종결된 사실 등을 인정할 수 있다. 위 인정사실에 의하면, 피고는 이 사건 성산리 토지들을 이 사건 폐기물처리시설의 입지로 선정하는 것에 대하여 인접한 고창군과 사이에 폐촉법 제9조 제7항 소정의 협의를 충분히 거쳤다고 보이므로, 원고들의 위 주장 또한 이유 없다.

3. 결 론

그렇다면 원고들의 이 사건 청구는 모두 이유 없으므로 이를 기각할 것인바, 제1심

판결은 이와 결론을 같이 하여 정당하므로, 원고들의 항소를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.